

Gobernabilidad Democrática, Género y Derechos de las Mujeres en América Latina y el Caribe

Line Bareiro & Isabel Torres
Centro de Documentación y Estudios (CDE-Paraguay)

2010

Indice

Resumen ejecutivo	3
1. Matices Conceptuales.....	4
2. América Latina y el Caribe: En la Búsqueda de Democracia con Igualdad	7
2.1 El Estado mutante	7
2.2 Democracia representativa y democracia participativa como falsos opuestos	13
2.3 Las tensiones inclusión-exclusión afectan al pluralismo	13
2.4 El debilitamiento del consenso democrático.....	15
3. Marco de la Investigación Feminista Sobre Gobernabilidad Democrática.....	15
4. Identificación de Estrategias y Mecanismos para El Cambio	20
4.1 Actuación en múltiples espacios	20
4.2 Modelo organizativo adecuado a la globalización.....	20
4.3 Vocería de propuestas de transformación profunda de la sociedad.....	20
4.4 El eterno aprendizaje.....	21
5. Hacia una Agenda Básica de Investigación: Conclusiones y Recomendaciones.....	21
Anexo 1: Mujeres en los Parlamentos de América Latina y el Caribe	28

Resumen ejecutivo

El artículo se inicia presentando matices teóricos respecto a la gobernanza democrática, pues si bien es poco usado el término entre las investigadoras feministas, no es así con respecto al concepto. El concepto propuesto por el IDRC sí se utiliza en América Latina y el Caribe bajo el rótulo de gobernabilidad democrática, pero enfatizando la importancia de la estabilidad. Fuera de organismos multilaterales de la región, las feministas no han usado como sombrilla ni gobernanza, ni gobernabilidad, pero sí han trabajado sobre la democracia, los derechos humanos, la participación política, la institucionalidad pública para la igualdad de hombres y mujeres, la transversalización de la perspectiva de género y las políticas públicas.

La historia del movimiento feminista latinoamericano y amplio de mujeres está fuertemente vinculada con el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de la democracia, la relectura de la igualdad, la exigencia de inclusión y una consecuente lucha por la vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, en los gobiernos democráticos latinoamericanos y caribeños, la consideración de los intereses, problemas y propuestas de las mujeres han transitado por un difícil proceso.

Se presenta el contexto regional, con énfasis en la apertura democrática de las dos últimas décadas del siglo XX y de la primera del siglo XXI, y las dificultades existentes en los Estados de la región para responder a normas y actores no contemplados en la construcción misma de los Estados. En ese marco se analiza la participación de las mujeres en la edificación de instituciones democráticas, en la conquista de nuevos derechos y asunción de obligaciones, en la búsqueda de representación y en el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género.

En ese contexto se produjeron conocimientos con miradas que buscan unir la gobernabilidad democrática (término que se utilizará a lo largo del documento) con la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres, a eso se dedica el tercer capítulo de este artículo. Se hace una reflexión acerca de la adopción generalizada de la palabra gobernabilidad en lugar de gobernanza, aunque aparentemente, la idea de gobernabilidad democrática utilizada se asemeja fuertemente a la de gobernanza democrática. Se presenta también una lectura de las principales investigaciones producidas en la región sobre la temática que nos ocupa, resaltando el marco en el cual se produjeron los conocimientos.

En el cuarto capítulo se presentan las principales estrategias empleadas por el movimiento feminista y amplio de mujeres para cambiar el lugar de la mitad no masculina de la población en el Estado, en las políticas públicas y en la representación política. Es de hacer notar que en todos los casos se van nombrando ausencias, vacíos con los que se construye posteriormente una propuesta de agenda de investigación.

El quinto capítulo mapea los programas relevantes acerca de la gobernabilidad democrática y la igualdad de género, así como las iniciativas que han podido detectarse en el proceso de elaboración de este artículo. Se retoman los debates emergentes, las ausencias y puntos ciegos para presentar una posible agenda básica de investigación, reseñando conclusiones y recomendaciones.

1. Matices Conceptuales

El objetivo de este apartado es aportar matices latinoamericanos y caribeños al uso del término y del concepto de gobernanza democrática que enmarca la propuesta del International Development Research Centre (IDRC), para el cual se han desarrollado diversos artículos regionales, éste entre ellos. Ello es relevante porque hay un limitado uso del término, pero no del concepto. Se ha extendido el uso de la palabra gobernabilidad democrática, con una connotación similar a la de gobernanza democrática en el sentido utilizado por el IDRC, pero poniendo énfasis en la estabilidad y en la capacidad de realizar las decisiones. Es interesante destacar además, que las iniciativas regionales de investigación sobre gobernabilidad democrática y género han sido desarrolladas principalmente por agencias regionales multilaterales (como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer-INSTRAW), contratando a investigadoras feministas. La academia y la sociedad civil han usado relativamente poco el paraguas de la gobernabilidad, aunque se han ocupado de manera extensa y también profunda, de varios componentes del concepto como son la participación política, la institucionalidad, las políticas públicas y la rendición de cuentas.

Para el IDRC la gobernanza se refiere principalmente a la forma de toma de decisiones, tanto por parte de quienes tienen el poder, como de la ciudadanía. El concepto se usa tanto para referirse a una buena organización de la gestión pública, cuyos contenidos son la administración y el gerenciamiento de lo público, como una preocupación por los principios democráticos, la política y las políticas públicas. La problemática de la gobernanza tiene lugar en cinco ámbitos interconectados: el doméstico, la comunidad, el gobierno nacional, los gobiernos locales y las instituciones globales.

Si bien señala el IDRC que gobernanza y ‘buena gobernanza’ son usados como sinónimos, remarca que gobernanza refiere a los procesos de toma de decisiones, los mecanismos para ello y la conducción; la buena gobernanza incluye la calidad de esos procesos, juzgados con base a un conjunto de principios que contribuyen a la misma: participación, rendición de cuentas (*accountability*), transparencia, sensibilidad, igualdad, inclusión, derechos humanos, eficacia y eficiencia, consenso, visión estratégica de largo plazo y legalidad. Esta última noción es identificada como la piedra angular y objetivo de una buena y eficaz gobernanza.

Según la percepción de las autoras con base en el análisis realizado de la bibliografía y la sitiografía¹ disponible, las ideas incluidas en la propuesta de gobernanza democrática del IDRC llegaron a la región como gobernabilidad democrática; ese será el término que se utilizará a lo largo de este documento. Profundizando aún más, se encontró que gobernabilidad incluye un tema relevante para la región, como es la estabilidad de los sistemas democráticos y también la propia continuidad de las políticas de igualdad para las mujeres. En un artículo sobre reforma del Estado, Bresser Pereira da la clave de la comprensión sobre gobernabilidad y gobernanza en la región; considera a la gobernabilidad el problema político de los cuatro grandes problemas de la reforma del Estado:

¹ Sitiografía, término utilizado para la documentación existente en Internet en sitios o páginas web: portales o blogs.

“el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno de intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar [...]. En el aumento de la *gobernancia* tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de las formas de intervención en el plano económico social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses.”²

De esa manera, en América Latina y el Caribe se redujo la gobernanza a la buena administración, siendo la gobernabilidad la que aborda la problemática del poder, de la intermediación de intereses, de la legitimidad. No es de extrañar entonces, que en una consulta hecha por las autoras a algunas investigadoras feministas de la región, resultara como consenso que ellas utilizaban el término gobernabilidad democrática³.

Los motivos del uso de gobernabilidad y gobernanza son disímiles. Para algunas tiene que ver con que es el término más usado tanto por las feministas, como por los y las cientistas sociales de la región; para otras tiene un contenido político y conceptual. Sofía Montenegro, feminista nicaragüense y Directora del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) -en cual funciona además un observatorio sobre el tema para Nicaragua- es una de las pocas entidades privadas de investigación que trabajan con el concepto de gobernabilidad democrática (también debe mencionarse al Instituto Centroamericano de Gobernabilidad/Estudios para el Futuro), dice al respecto:

“La gobernabilidad depende de la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales, mientras que la gobernanza supone la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo. La idea de gobernanza deja en un segundo plano el papel del gobierno y del sistema de instituciones públicas en su conjunto. Se niega al sistema político una posición preferente en esa coordinación de redes auto-organizadas. Esto último supone un “gobernar sin política”, lo que en nuestra perspectiva, es básicamente imposible, al menos en nuestras sociedades. Una de las principales críticas al enfoque de gobernanza es sobre el tema de la rendición de cuentas, puesto que ¿a quién pedirla si se trata de una coordinación de múltiples actores?” (respuesta a cuestionario, 19 octubre 2009)

Interesa señalar que dicho Centro apenas está considerando en su agenda comenzar la reflexión sobre gobernabilidad y género, para el año 2010. Algunas de las consultadas reconocen haber usado gobernanza, pero en cumplimiento de los términos de referencia de alguna investigación; también se utiliza en proyectos impulsados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque pareciera que de manera similar a gobernabilidad. La autora que probablemente mejor vinculó

² Bresser Pereira, Luiz Carlos, “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, vol 38, N° 150, IDES, Buenos Aires, 1998, pp. 517-518.

³ Se consultó a 11 investigadoras feministas de diferentes países y con distintas experiencias profesionales, acerca del término usado y porqué. Las 6 que respondieron expresan que utilizan gobernabilidad democrática, cabiendo señalar que, entre quienes no contestaron, varias han dirigido proyectos sobre gobernabilidad democrática y género, así como escrito artículos utilizando gobernabilidad (y no gobernanza).

governabilidad y género, constituyendo un referente en la temática y cuyo estudio se utilizará a lo largo de este artículo, es Virginia Guzmán:

“A pesar de los matices y diferencias en las definiciones, todos los autores coinciden en señalar que el núcleo central de la gobernabilidad es la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La tarea de gobernar consiste en construir hegemonía, hacer confluír los intereses particulares hacia un interés colectivo que, al ser definido por quien gobierna, confiere ascendencia y control político a los gobernados.” [...]

“la igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y les reconozcan el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público.

En suma, es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen en los debates articulando sus intereses de género con los intereses más generales de la democracia y la gobernabilidad democrática. Esto permitirá que, en los procesos de creación de nuevas instituciones, se incluya un análisis de género que contribuya a debilitar los mecanismos que operan a nivel de las mentalidades, de las normas institucionales, de los patrones de comportamiento y de subjetividades, que constituyen a las mujeres como un grupo subordinado en las relaciones que el Estado establece con la sociedad o en las relaciones que se establecen entre Estado, mercado y familia.”⁴

En la región, hay necesidad de debatir sobre gobernabilidad democrática, por varios motivos. En primer lugar, respecto a la estabilidad de un sistema democrático que tiene cerca de dos décadas en toda la América continental, en coincidencia con autores como Tomassini, que enfatizan que el concepto hace referencia a la capacidad de gobernar en forma estable, a la viabilidad de un gobierno⁵. En segundo lugar, considerando que esa democracia es profundamente desigual y discriminatoria en razón de raza, etnia, sexo, género o por salud, lengua, sexualidad o edad.

La fragilidad de los procesos democráticos se muestra no solamente Honduras, país donde en el año 2009 se dio un exitoso golpe de Estado y en el que fue derrotada la resistencia democrática, sino también en otras experiencias de países que están en el borde de ser gobiernos autoritarios electos democráticamente e incluso, con seria sospecha de fraude electoral. Claramente puede incluirse el pasado gobierno de Alberto Fujimori en Perú, pero también los gobiernos actuales de Daniel Ortega en Nicaragua, de Álvaro Uribe en Colombia y de Hugo Chávez en Venezuela⁶.

⁴ Guzmán, Virginia, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Serie Mujer y Desarrollo N° 48, CEPAL, 2003, pp. 11-12; 15.

⁵ Tomassini, Luciano, “Gobernabilidad y políticas públicas” en Urzúa, Raúl y Felipe Agüero (eds.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 1998.

⁶ En los tres casos se han manipulado los mecanismos democráticos buscando reelecciones indefinidas y cercenando libertades públicas. Por ejemplo, en Nicaragua, Ortega logró que la Corte Suprema de Justicia declare inconstitucional el artículo de la Constitución Política que le prohibía una tercera reelección.

Finalmente, la rica investigación feminista sobre democracia, participación política, institucionalidad para la igualdad de las mujeres y/o la igualdad de género en el Estado (nacional, estadual, municipal; en organismos regionales y de integración, en la Organización de Naciones Unidas), políticas públicas, transversalización de la perspectiva de género y relaciones Estado-sociedad, es además la que nos sirve de base para pensar con perspectiva de género en la gobernabilidad democrática para la igualdad de las mujeres.

2. América Latina y el Caribe: En la Búsqueda de Democracia con Igualdad

2.1 El Estado mutante⁷

En un nuevo contexto y con actores nuevos y viejos, los Estados están cambiando. Este cambio no es menor, pues se refiere tanto a la propia definición, como a sus funciones y formas e incluso, se están moviendo los límites nacionales y la idea de soberanía. Bolivia declara haber pasado del Estado nacional-colonial a uno plurinacional y, simultáneamente, en el mundo hay pueblos sin Estado que luchan por un Estado nacional⁸. Hay una crisis de los Estados que no implica su desaparición, pero sí una recomposición. Lechner ayuda a pensar en el origen de la crisis de gobernabilidad en la región:

“los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina resultan de la falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Ellos son, en el fondo, la expresión de una “retraso” de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. Dicho retraso es palpable en dos fenómenos. Por una parte, los procesos de modernización desencadenan por doquier tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente.

Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política; igualmente notorio es el retraso en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Especial preocupación merece, por supuesto, tal “inmovilismo” por parte de las elites políticas (independientemente de su signo ideológico).

Igual atención merece, por otro lado, una inercia similar en la ciudadanía. Los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social.”⁹

El capitalismo globalizado es el marco en el cual se dan esos cambios, que actualmente no tienen que ver con grandes proyectos de un futuro mejor, como fue el liberalismo de fines del siglo

⁷ La idea del Estado mutante fue planteada inicialmente por Bareiro, en su participación como representante de la Articulación Feminista Marcosur en una mesa sobre Estados plurinacionales, coordinada por Boaventura de Souza Santos, en el Foro Social Mundial que se realizó en Belem do Pará (Brasil), en enero de 2009.

⁸ El pueblo palestino o el kurdo, son casos muy dolorosos de ausencia de Estado nacional y no son los únicos.

⁹ Lechner, Norbert, “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”. *Los Noventa-Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires, Eudeba. 1998.

XVIII y el socialismo a finales del XIX; se trata de enfrentar con algún nivel de gobernabilidad la inserción en el mundo. En ese sentido, están en curso acelerados procesos de cambio institucional que van desde la reorganización de la ONU y el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, hasta la formación de sistemas de integración de múltiples formas y características. Por ejemplo, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha superpuesto la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); México es parte de la región, pero su integración es con los EEUU y Canadá; algunos países, como Chile, han optado por pertenecer a varios sistemas de integración y no comprometerse totalmente con ninguno; y los países del Caribe se aglutinan en la Caribbean Community (CARICOM) y se vinculan estrechamente con la Commonwealth of Nations. Por otro lado, los Estados de la región han cedido parte de su soberanía a los mecanismos de derechos humanos regionales¹⁰ y universales, sometiéndose a la supervisión y a la jurisdicción internacional.

El escenario actual es un campo de disputas por la democratización del poder y a la vez, por su concentración. Al mismo tiempo que las mujeres y diversos sectores antes excluidos han pasado a formar parte de los liderazgos y existen propuestas de universalización de derechos, se evidencian tendencias de concentración del poder, que van mucho más allá de las propuestas de reelección presidencial que se suceden en varios países de la región. Esas tendencias pasan por una situación en la cual el sistema económico mundial, no tiene un marco político institucional que lo regule.

Es posible pensar que la forma en que está estructurado el poder público no está respondiendo a los grandes cambios que se han producido en el actual contexto económico, social y político internacional, y su expresión en los ámbitos nacionales. Como nuestro interés específico es revisar la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe desde una perspectiva de derechos humanos de las mujeres, hemos pensado en analizar la estructuración del poder desde algunos campos disputados, en los cuales es posible revisar el protagonismo femenino y feminista. Hemos escogido tres: los derechos humanos, la emergencia de actores políticos provenientes de sectores societales antes excluidos, y la igualdad de las mujeres. Estos campos constituyen cambios en sí mismos, pero también son parte de las disputas por la gobernabilidad democrática en la región.

Los derechos humanos

Es nueva la idea de que todos los seres humanos tienen derechos por el sólo hecho de ser seres humanos. Han sido las declaraciones de derechos humanos firmadas en 1948¹¹ las que abrieron una nueva época, anunciando una voluntad común de establecer normas para toda la humanidad, basadas en los principios de igualdad y de no discriminación. No puede decirse que de 1948 a esta parte los avances hayan sido muy rápidos, pero sí que no han dejado de progresar en estas

¹⁰ De especial relevancia es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que los 34 países de América Latina y el Caribe parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) son firmantes de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. A su vez, todos los países de América hispánica y Brasil, son Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en el caso de los países angloparlantes y francoparlantes del Caribe, la competencia contenciosa de la Corte sólo ha sido aceptada por Barbados, Haití y Suriname.

¹¹ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la OEA y la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

seis décadas, en el marco de los sistemas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en largos periodos y muy especialmente en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, han habido violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en la región. En realidad, fue justamente la gravedad de las violaciones a los derechos humanos en las dictaduras y conflictos armados que asolaron América Latina y el Caribe, que se logró una revalorización de la democracia, por parte de los actores políticos.

El actual es el más largo periodo de democracia legal en la región. Sin embargo, no han dejado de haber riesgos para democracias que no han logrado garantizar los derechos humanos de las grandes mayorías e incluso, la historia reciente muestra más de un quiebre de la democracia¹². La realidad evidencia que continúa siendo enorme la distancia entre los derechos contenidos en los instrumentos nacionales e internacionales con los cuales los Estados tienen obligaciones de cumplimiento, y la concreción de esos derechos.

En ese marco, para las mujeres no ha sido fácil ni considerarse sujetas de derechos, ni sentirse ciudadanas, ni lograr su reconocimiento explícito. Aún cuando las declaraciones ya citadas, los Pactos de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales del Sistema Universal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyen explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres, estos instrumentos no recogían la falta de reconocimiento a los derechos de las mujeres en el ámbito privado, ni con respecto a su sexualidad o a su reproducción. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), abrió una fase de especificidad de los derechos para grandes colectivos humanos como las mujeres, los niños y las niñas¹³. Aunque hubo temores sobre una “fragmentación” de los derechos, la historia ha demostrado que fue necesaria la especificidad para realizar el ideal abstracto de la universalidad de los derechos humanos.

La participación de las mujeres de América Latina y el Caribe en el reconocimiento y ampliación de sus derechos en los ámbitos nacionales, regionales y mundiales, ha sido de fundamental importancia en el desarrollo de pensamiento y de argumentos, en la formulación de propuestas y en la articulación entre sí y con diversidad de actores. El debate relacionado con los derechos humanos, ha sido uno de los principales en el desarrollo de las estrategias del movimiento feminista regional. Si bien desde la Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) y, especialmente con la aprobación del Estatuto de Roma que crea la corte Penal Internacional (1998), ya podemos hablar de instrumentos internacionales pensados para los derechos de mujeres y de hombres, no puede dejar de mencionarse la existencia de un cúmulo de derechos

¹² Haití ha visto quebrarse más de una vez su democracia. La reciente experiencia de legitimación del golpe de Estado en Honduras y sus herederos, ha mostrado que el poder real puede imponerse a una comunidad internacional democrática que rechazó dicho golpe y a una importante resistencia interna.

¹³ Interesa relevar que en materia de derechos humanos, los sistemas de monitoreo del cumplimiento de pactos y convenciones, han constatado las enormes dificultades de los Estados para garantizar efectivamente los derechos asumidos como obligaciones, en el ordenamiento y la práctica nacional, arrastrando serias deficiencias en el cumplimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En el caso de los derechos de las mujeres, es evidente la reiteración de las observaciones del Comité CEDAW a los países de la región (en castellano para todo el mundo en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/countries_comments.html; para América Latina y Caribe hispano en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> en Protección de derechos-Sistema Universal).

incumplidos y otros no reconocidos a plenitud, como los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

Es justamente el reconocimiento de derechos, junto al crecimiento de una subjetividad ciudadana, uno de los aspectos que obliga a repensar sobre Estados incapaces de garantizar los derechos humanos y de cumplir con sus propias normas.

La emergencia como actores políticos de sectores sociales antes excluidos

Las mujeres forman parte de todos los colectivos sociales, a excepción de algunas pocas instituciones y lugares que discriminatoriamente siguen estando vedados. En este marco nos interesa su condición como parte de actores políticos emergentes, cuya participación activa no estuvo pensada al conformarse los Estados latinoamericanos y caribeños, y mucho menos aún que pudiesen acceder al poder del Estado y reformarlo. Si bien con historias de vida y de ejercicio del liderazgo y de gobierno diferentes, la jefatura del Estado por parte de las mujeres en esta primera década del siglo XXI, está cambiando el imaginario colectivo sobre el poder. Muestra de ello son Michelle Bachelet en Chile, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y Portia Simpson-Miller en Jamaica¹⁴; a ellas se suma la recién electa Laura Chinchilla en Costa Rica (febrero de 2010).

Los casos más interesantes de los sectores sociales excluidos y actualmente actores políticos, son los de los pueblos indígenas¹⁵ y poblaciones afrodescendientes, además de algunos de población mestiza cuya lengua es discriminada. El mecanismo de las elecciones para la conformación de autoridades se ha mostrado capaz de realizar este gran cambio. La rápida emergencia hasta el más alto nivel de poder en Bolivia hizo que cuando apenas nos acostumbrábamos a un vicepresidente indígena, Víctor Hugo Cárdenas, se pasara a tener una representación indígena del 30% en la Asamblea Legislativa, lo que obligó a poner traducción simultánea de quechua y aymara. Luchando en las instituciones y en las calles, Evo Morales se convirtió en el primer presidente indígena de ese país, pero también el primero que en más de dos décadas logró superar el 50% de los votos; esta trayectoria es aún excepcional en la región.

Los cambios¹⁶ han significado una ruptura de moldes y también una tensión constante con el movimiento feminista, que exige no sólo la inclusión de mujeres a los cargos del Estado, sino

¹⁴ En la década pasada dos mujeres ejercieron la Presidencia de la República, Mireya Moscoso en Panamá (1999 a 2004) y Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua (1990 a 1996), electas en el marco de particulares contextos nacionales de asentamiento democrático y percibidas por la población como “reflejo” de liderazgos políticos masculinos (ambas viudas de hombres reconocidos: del ex Presidente Arnulfo Arias en el caso de Panamá y de Pedro Joaquín Chamorro, opositor civil a la dictadura somocista en Nicaragua).

¹⁵ Especialmente importante es en los casos de mayoría indígena como Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, pero también en países en los cuales son minoría y han logrado cierto nivel de reconocimiento y de poder. Por ejemplo, en Panamá, el Tribunal Electoral hizo coincidir la distribución electoral con las comarcas indígenas (de autogobierno), lo cual permitió una alta representación de esta población; y en Colombia se consagró un cupo para indígenas, cuya selección no pasa por la competencia electoral.

¹⁶ No sólo en países de mayoría indígena han emergido estos pueblos como actores políticos: México, Nicaragua, Panamá, Colombia y Chile son algunos relevantes en ese sentido, en algunos casos mediante el peso de sus protestas y en otros, por haber conquistado espacios en el Estado. Por otra parte, si bien Ecuador y Bolivia cuentan con mayoría indígena y la emergencia de sus liderazgos ha obligado a repensar el Estado, no ha sido así en

también contemplar sus históricas y postergadas reivindicaciones. El protagonismo indígena ha hecho surgir también a liderazgos femeninos, algunos de los cuales habían logrado ya protagonismo fuera de la política formal, como son los casos de Nina Pacari de Ecuador y Rigoberta Menchú de Guatemala. Pero algo similar sucede con las mujeres afrodescendientes que rompen los estereotipos racistas y sexistas, como Piedad Córdoba de Colombia, Epsy Campbell de Costa Rica, Sergia Galván de República Dominicana y muchas otras.

Por otra parte, hay minorías que también proveen liderazgos políticos y colocan temas en agenda, como los homosexuales, las lesbianas y personas trans, así como las personas con discapacidad. En diversos países han sido elegidas como parlamentarias o se han candidateado personas que forman parte de esos colectivos y tienen una agenda de propuestas de igualdad y no discriminación, con énfasis en determinados sectores.

La igualdad de las mujeres

El ejercicio activo de su igualdad por parte de las mujeres, ha puesto signos de interrogación a la política y -al igual que el nuevo contexto, abordajes y actores-, está demandando una adecuación social e institucional cada vez más acelerada, la cual afecta tanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad, como a la consagración de normas, a las políticas públicas y a la administración de justicia.

Lograr la igualdad jurídica llevó casi todo el siglo XX y aún no ha sido completada, pues las discriminaciones jurídicas y la desigualdad se mantienen cuando el género se intersecta con las sexualidades, la etnia, la decisión sobre el propio cuerpo, la raza, la clase social, las edades. Las luchas sufragistas se desarrollaron en diálogo y en enfrentamiento con los Estados, con los parlamentarios, con las organizaciones sociales y con la prensa; pero como constante, después de la consagración de los derechos políticos, se perdieron las organizaciones autónomas y durante años no se encontraron formas adecuadas de participación política que les permitiesen ser parte de las decisiones.

En las tres últimas décadas del siglo XX -muy especialmente de 1980 en adelante-, el feminismo latinoamericano y caribeño tuvo un nuevo auge, pero esta vez junto a una multiplicidad de organizaciones de mujeres que trabajaron desde ese entonces para cambiar su condición social y posición política. No es fácil saber qué ha sido más importante en la gran transformación en el lugar social de las mujeres, si el desarrollo científico¹⁷, el avance de los derechos humanos, el contexto democrático o el movimiento feminista y amplio de mujeres. En todo caso, estos elementos han jugado un rol fundamental, incluso en el nacimiento de nuevos derechos, como los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

Guatemala y Perú, donde los liderazgos indígenas no han conseguido representación parlamentaria y gubernamental consonante con su peso poblacional, de modo que exija cambios en la cultura política y en las estructuras de poder.

¹⁷ El descubrimiento de la píldora anticonceptiva cambió la vida de las mujeres heterosexuales que pudieron separar sexualidad de reproducción, insertarse al mercado laboral y hacer nacer la idea del derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de las y los hijos, que fue y es una de las banderas feministas.

El ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral y a la educación¹⁸ significó un cambio social de magnitud. Pero el cambio político se ha dado por la construcción de una ciudadanía activa que ha trabajado por la documentación de las mujeres, el liderazgo, la participación en espacios municipales, en partidos políticos, en la academia, en los medios de comunicación, en la producción de conocimientos, en organizaciones sociales y en la representación política. Es relevante tomar en cuenta, por ejemplo, que el número de mujeres parlamentarias en América Latina y el Caribe asciende lenta, pero constantemente: de 12.7% en 1999 a 15.5% en 2004, hasta alcanzar el 19.9% en 2007 y el 22% en enero de 2010¹⁹. Actualmente, son mujeres quienes presiden los Parlamentos de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, Santa Lucía y Venezuela.

Ya no bastó más con declarar derechos, amplios sectores de mujeres exigieron nuevos derechos y pasaron a ejercerlos. Un ejemplo impactante por lo breve del tiempo de las conquistas es haber hecho visible la violencia hacia las mujeres, consagrando en una convención interamericana el derecho a una vida libre de violencia²⁰, promoviendo dos o tres generaciones de leyes contra la violencia hacia las mujeres, y desarrollando políticas públicas y sistemas de monitoreo sobre ese derecho.

Es relevante rescatar dos aspectos: 1) Las tensiones y conflictos en el movimiento feminista y amplio de mujeres han sido importantes y aumentaron en la medida en que algunos grupos y personas adquirieron poder y otras quedaron fuera del mismo; 2) Es incorrecto pensar que la igualdad se ha conquistado en todos los campos; los derechos son esquivos para las mujeres, especialmente cuando se trata de poblaciones pobres, indígenas, afrodescendientes o en temas de sexualidad y reproducción.

Si bien son conocidas las desigualdades y discriminaciones hacia las mujeres en el ámbito laboral (como su remuneración inferior a la de los hombres, su situación desventajosa en el sistema previsional, su dificultad en el acceso a posiciones directivas, entre otros), un ejemplo de intersección de múltiples discriminaciones es el empleo doméstico. Este constituye el más importante trabajo remunerado de las mujeres de la región, que está discriminado legal y prácticamente. Los dos países que han cambiado recientemente su legislación y ésta es claramente más igualitaria, son Bolivia y Uruguay. Según Milena Pereira y Hugo Valiente²¹, en los países del MERCOSUR, la regulación jurídica muestra un gran menoscabo de derechos de las empleadas del servicio doméstico respecto a los demás trabajadores y trabajadoras, en cuanto a: salario legal, jornada laboral, pago de horas extras, seguridad social y jubilación.

¹⁸ Ver los documentos de posición de la CEPAL en las dos últimas conferencias regionales de la mujer de América Latina y el Caribe: *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, IX Conferencia, México, 2004; *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia, Quito, 2007; y sus respectivos *Consenso de México* y *Consenso de Quito*. <http://www.cepal.cl>

¹⁹ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, <http://www.ipu.org/splz-e/csw10.htm>. Para mayor información sobre la representación de las mujeres en los Parlamentos y gobiernos locales, ver cuadros anexos.

²⁰ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer del año 1994, también conocida como Convención de Belem do Pará.

²¹ Pereira, Milena y Valiente, Hugo, *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del Mercosur*, AFM-OXFAM, Santiago, 2007. También: UNIFEM. *El progreso de las mujeres en el mundo 2008-2009*.

Las discriminaciones se intersectan y también las luchas por las igualdades. Cada una de las desigualdades en el continente más desigual del mundo, puede también analizarse desde la perspectiva de género. En ese sentido, así como la igualdad abstracta de la revolución francesa no sirvió para que se realicen los derechos de todas las personas, la igualdad de todas las mujeres exige un especial esfuerzo crítico para universalizar los derechos²².

2.2 Democracia representativa y democracia participativa como falsos opuestos

Una de las tensiones políticas en la región se relaciona con el tipo de democracia. Si bien en la democracia representativa la población delega su representación en autoridades elegidas periódicamente mediante elecciones libres, la democracia participativa o directa se plantea como un modelo político que facilita a la ciudadanía su capacidad de organizarse de tal modo que pueda ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. Se identifica al ‘Socialismo del siglo XXI’²³ como el que propone formas de democracia directa o participativa y a las demás expresiones de izquierda, centro y derecha como defensoras de la democracia representativa. Ciertamente, la Constitución Bolivariana de Venezuela tuvo el cuidado de no referirse a democracia representativa, aunque da los elementos de la misma²⁴.

La mayoría de los países, sin embargo, incorporaron a sus constituciones mecanismos de democracia directa. En el debate posterior, las demandas fueron por una mayor participación en el diseño y monitoreo de las políticas públicas. José Thompson ha llamado la atención justamente sobre la importancia de la democracia incluyente²⁵. En muchos casos esa inclusión se estimula mediante políticas públicas, que van desde las transferencias de dinero, hasta programas diversos de acción positiva como las becas para que jóvenes afrodescendientes e indígenas puedan tener formación universitaria; al respecto, es importante distinguir entre las políticas que tienden al asistencialismo, de aquellas cuyo objetivo es propiciar la igualdad y la no discriminación.

2.3 Las tensiones inclusión-exclusión afectan al pluralismo

Según la filósofa política belga Chantal Mouffe la clave de las democracias modernas, a la par de la soberanía popular, es el pluralismo como lógica del liberalismo político. Así, según la autora, en la democracia moderna “...se habla de ‘articulación’ de dos lógicas por cuanto no es posible

²² Por ejemplo, en el empleo, es relevante la inclusión del tema del servicio doméstico en el Consenso de Quito (CEPAL, 2007) y su incorporación en la agenda de la Asamblea de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se realizará en el año 2010, que podría concluir con un convenio sobre el trabajo en el servicio doméstico.

²³ Corriente liderada por el presidente venezolano Hugo Chávez y de la que forman parte los presidentes de Bolivia, Evo Morales; de Ecuador, Rafael Correa; de Nicaragua, Daniel Ortega; el hoy depuesto presidente hondureño, José Manuel Zelaya. Está vinculada a la revolución cubana y se concreta en iniciativas regionales como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).

²⁴ Son múltiples las menciones a la democracia en la Constitución aprobada en 1999, pero no dice directamente representativa. Por ejemplo, el artículo 6 dispone: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

²⁵ Thompson, José, “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”. Ponencia en la Conferencia internacional “Thomas Jefferson, rights and the contemporary world”, International Center for Jefferson Studies (Bellagio, Italia, 3 a 7 de junio, 2002; publicada en: Revista IIDH, N° 34-35, pág. 79-103.

deducir el pluralismo de la noción de soberanía popular o concepción clásica de la democracia”²⁶.

El pluralismo implica el reconocimiento y por cierto, la legalidad de la existencia de diferentes visiones, ideas, grupos de interés, etcétera, al interior de una sociedad. En las democracias modernas, por lo tanto, es imprescindible que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir la institucionalidad de la comunidad política, es decir, el Estado. Debemos pensar entonces en ¿quiénes compiten?, ¿quiénes son actores en la democracia? y ¿de qué manera participan?

Las diversidades que han sido tomadas como relevantes en los sistemas electorales para repartir el poder son la ideológica (o de asociaciones políticas) y la territorial. Es decir que el electorado elige en o por determinados territorios, entre candidatos y candidatas de diferente signo político. En sí la diversidad que marca la idea misma de pluralismo, aquella que tan dificultosamente se logró en América Latina y el Caribe, es la diversidad ideológica o de asociaciones políticas.

Llegado a este punto, nos encontramos con la diferencia sexual. ¿Hasta dónde es relevante que el sistema electoral la contemple? La no consideración de esa diferencia ha llevado a una sobre-representación masculina y a una subrepresentación de las mujeres. Lo especial de la diferencia sexual es que está presente en todas las otras diferencias sociales –contempladas o no en los sistemas electorales- y es justamente la propuesta de mecanismos para esa inclusión la que se ha desarrollado con las cuotas. La paridad ha convertido a esta diferencia en un elemento más del sistema electoral y de la idea misma de democracia. A la par del territorio, está pasando a ser un elemento estructural de la representación política democrática.

Ahora bien, no toda integración de las diversidades a la democracia -incluso las organizadas- se ha resuelto necesariamente mediante su integración a la representación política. Es más, posiblemente la diferencia más importante en la historia de la intolerancia-pluralismo, es la religiosa (según el propio Sartori) y se resuelve más por exclusión que por inclusión. ¿Acaso puede decirse que allí donde hay partidos y/o gobiernos confesionales hay democracia? Los partidos confesionales tienden a ser fundamentalistas, a regirse por libros sagrados y a no abrirse a pactos sociales; eso resulta hoy muy evidente en los Estados islámicos²⁷. Por eso y por las polémicas sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como por la reactivación de diversas formas de intolerancia religiosa, es que se ha pasado a revalorizar al Estado Laico²⁸.

²⁶ Ver de Mouffe: “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*. CDE. Asunción, 1991, pág. 19.

²⁷ Debe diferenciarse entre la religión musulmana o mahometana y el islamismo. Solamente el último es quien tiene la pretensión de constituirse en el único poder político de un Estado y manejar a éste conforme a la interpretación de los imanes de mayor poder. Ello ha sido un importante punto de debate y aclaración en los Diálogos Feministas realizados en Nairobi en enero de 2007, sobre todo por parte de las “Mujeres que viven bajo leyes islámicas”, quienes señalan que los auténticos preceptos del Islam ensalzan la igualdad y el respeto a todos los seres humanos, donde la lectura de los textos religiosos puede hacerse en el contexto de la igualdad entre hombres y mujeres o, al contrario, en el marco del reforzamiento de las discriminaciones.

<http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article1427>

<http://feministdialogues.isiswomen.org/downloads/fd2007/FD2007-SP.pdf>

²⁸ Ver por ejemplo: Campaña 28 de septiembre, Campaña tu boca contra los fundamentalismos, y Campaña por la Convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, *La trampa de la moral única. Argumentos para una democracia laica*, Lima, 2005.

Concretamente, el pluralismo religioso se garantiza mediante Estados aconfesionales y vigencia efectiva de la libertad de culto.

Las mujeres y las feministas han tenido distintas relaciones con el Estado. En el escenario de total conculcación de derechos en las dictaduras de la región de la segunda mitad del siglo XX, se formó el movimiento feminista y de mujeres, que se constituyó en el motor de ese importante cambio político que significa la creciente participación política de esta población. No es de extrañar que en los nuevos Estados democráticos, desde los años ochenta y noventa, se haya producido el salto de las mujeres hacia una participación política más igualitaria. Tampoco es de extrañar que la institucionalización de las políticas de igualdad, fragmentara al movimiento feminista y llevara a un importante debate entre las llamadas institucionalistas y las denominadas autónomas, aunque las primeras consideran que también son autónomas y que esa autonomía se ejerce en diálogo con otros actores e instituciones.

2.4 El debilitamiento del consenso democrático

En junio de 2009 se produjo un golpe palaciego en Honduras. Al estilo romano, la guardia militar entra al dormitorio del gobernante democráticamente electo, lo captura y lo pone, vestido en ropa de dormir, en un avión rumbo a Costa Rica. De ahí en más el mundo pudo ver cómo se mantuvo en el poder en Honduras una oligarquía que se niega a hacer cambios incluyentes, a pesar del rechazo generalizado al golpe por parte de los países de todo el mundo y las instituciones multilaterales. El golpe se legitimó al realizar elecciones sin libertades públicas y rápidamente, logró el reconocimiento por parte de los EEUU, de algunos países de la región y de la Unión Europea.

Haití ha vivido golpes de Estado que forman parte de su historia reciente (el último en el 2004 contra Jean Bertrand Aristide), los cuales han terminado menoscabando las posibilidades de desarrollo autónomo del país más pobre del hemisferio occidental. Luego de la tragedia sin parangón del terremoto ocurrido en enero del 2010, que destruyó lo poco que había de construcciones físicas e institucionales, la reconstrucción de Haití implica mucho más que poder de decisión. En el límite entre un régimen democrático y otro electo, pero con rasgos autoritarios, se encuentran hoy gobiernos como el de Nicaragua y Colombia²⁹.

3. Marco de la Investigación Feminista Sobre Gobernabilidad Democrática

La construcción en América Latina y el Caribe -desde una perspectiva feminista-, de propuestas teórico conceptuales y analíticas para el abordaje sobre la democracia incluyendo la consideración de las desigualdades de género, ha sido una estrategia y una herramienta de trabajo desde el movimiento feminista y de mujeres.

La producción de conocimientos especializados sobre temas relacionados con la gobernabilidad democrática, abarca a la participación social y política de las mujeres, el acceso al poder, la institucionalidad para la igualdad, las políticas públicas y la participación del movimiento de

²⁹ Sería interesante comparar algunos gobiernos “en el límite” que se han sucedido en la era democrática, como: Fujimori en Perú, Menem en Argentina, Uribe en Colombia, Ortega en Nicaragua y Chávez en Venezuela.

mujeres en su definición, así como la representación del movimiento en el Estado, por mencionar algunos de los principales. El ritmo de la producción fue influido por el contexto internacional -que propició movilizaciones de pensamiento, de articulación y de incidencia- como los procesos previos de preparación de las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), de Población y Desarrollo (Cairo, 1994) y sobre la Mujer (Beijing, 1995), así como su posterior seguimiento.

Se trata de una doble vía de influencias recíprocas. Por una parte, la investigación y el activismo feminista influyeron en instrumentos jurídicos como las constituciones de la región, las leyes nacionales y los tratados internacionales. Un buen ejemplo de incidencia es el Estatuto de Roma, que reconoce y tipifica como parte de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y de guerra, prácticas hacia las mujeres consideradas ‘naturales’ en el marco de conflictos armados (como la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada o esterilización forzada). Por otra parte, la investigación feminista se nutre de los contenidos (y del seguimiento) de los instrumentos de derechos humanos, como la CEDAW (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

En muchos casos la producción de conocimientos se enmarcó en las propuestas políticas del feminismo, desarrollando un discurso que se justificó en los derechos humanos y la democracia, pero que tenía como base el deseo de participar activamente en el poder público por parte de las mujeres. Es el caso de la adopción de leyes que establecieron el mecanismo de cuotas de participación política de las mujeres. Argentina sancionó en 1991 la primera ley de cuotas; la Ley de Cupo Femenino N° 24012 abrió un proceso de investigación y propositivo que se intensificó en la medida en que se aprobaron en otros países acciones afirmativas similares, hasta llegar a los 13 actuales³⁰. El avance en el proceso de implementación de esta normativa, fue a su vez acompañado por la investigación, enfocada ésta en el seguimiento y la evaluación, así como en la profundización analítica sobre la relación entre la participación política de las mujeres con los sistemas electorales y la representación democrática. Pero además, se fue conformando una comunidad académica especializada en analizar sistemas electorales con perspectiva de género y de acciones positivas, llegando en los últimos tiempos a contribuir al debate sobre paridad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue pionera en el análisis que nos ocupa, mediante el proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género”, a partir del año 2000. La producción de la CEPAL alentó espacios de diálogo entre países y entre el movimiento de mujeres, en el debate de estrategias y modalidades para construir la

30 Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay; a ellos, en marzo de 2009, se suma Uruguay (se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones). Si bien sólo dos países del Caribe cuentan con cuotas, existe el compromiso en el ámbito de las conferencias regionales sobre la mujer de la CEPAL, de lograr para el año 2015 la meta de un 30% de mujeres en las instancias de toma de decisión en las esferas política y privada empresarial. En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional; en julio de 2008, el Consejo Nacional Electoral emite una resolución (080721-658) estableciendo para las elecciones de noviembre de ese año, en dos distritos metropolitanos, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la Administración Pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos. Para mayor información sobre la representación de las mujeres en los Parlamentos y gobiernos locales, ver cuadros anexos.

governabilidad con igualdad y equidad de género. Fue también el primer organismo que planteó la vinculación entre la igualdad de género y los sistemas electorales (2003), pasando de las cuotas, a una revisión completa de los sistemas electorales y a un análisis de la cultura política y de la accesibilidad a los datos.

Otros organismos internacionales realizan estas vinculaciones mediante estudios específicos y sistematización de datos relativos a la representación de las mujeres en puestos de elección popular, principalmente en los Parlamentos; los trabajos de la Unión Interparlamentaria y del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dan cuenta de ello³¹. La reflexión crítica y la investigación al respecto por parte de los propios organismos electorales, en los ámbitos nacionales y en sus foros regionales (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y Caribe-Protocolo de Tikal, de América del Sur-Protocolo de Quito, y Unión Interamericana de Organismos Electorales-UNIORE), pasaron a ser relevantes. Igualmente la acción de otras entidades, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)³².

En los años noventa hubo un importante aporte de la investigación feminista al estudio de las municipalidades y su potencial de desarrollar políticas de igualdad³³. El proceso se cortó casi una década, aunque algunas investigadoras continuaron estudiando el poder local en sus centros y universidades. La CEPAL trató de recuperar la temática, pero no avanzó mucho; es a partir de la presente década que el Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)³⁴ impulsa análisis sobre gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en los ámbitos locales, al igual que el International Development Research Centre (IDRC) sobre descentralización y derechos de las mujeres³⁵.

La CEPAL desarrolla en la actualidad un “Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe”³⁶, presentando indicadores de igualdad en tres ámbitos específicos de la autonomía de las mujeres: autonomía económica (la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos), autonomía física (el control sobre su cuerpo) y autonomía en la toma de decisiones (participación plena en las decisiones que afectan sus vidas y a su colectividad).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa una producción analítica sobre la gobernabilidad y el cumplimiento de las metas trazadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000).³⁷ Igualmente auspicia el portal “América Latina Genera”³⁸, el cual

³¹ Por ejemplo: <http://www.quotaproject.org/>; <http://www.idea.int/esp/index.htm>; <http://www.idea.int/gender>.
<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

³² <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> Durante la última reunión del Protocolo de Tikal, realizada en Costa Rica en 2009, los organismos electorales aprobaron una importante resolución para fortalecer su acción en materia de derechos políticos de las mujeres (Ver en: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>).

³³ Ello en el marco de la Unión Internacional de Autoridades Locales IULA/CELCADEL.

³⁴ <http://www.un-instraw.org/es/index.php?option=content&task=view&id=1033&Itemid=211>

³⁵ <http://www.idrc.ca>

³⁶ <http://www.cepal.org/oig/> El antecedente fue el “Observatorio sobre gobernabilidad democrática y género en América Latina y el Caribe”, en el 2004 (<http://www.eclac.cl/Mujer/proyectos/governabilidad/>).

³⁷ Ver el programa “Gobernanza democrática y género” y el proyecto “Diálogo Democrático”:

<http://www.undp.org/governance/gender.htm> <http://www.undp.org/spanish/>;

<http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>

³⁸ <http://www.americalatinagenera.org/tematica/governabilidad.php>

pone a disposición en línea numerosas publicaciones, experiencias y herramientas sobre ocho temas, entre ellos el de gobernabilidad democrática.

En el ámbito de la academia, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desarrolló en los años noventa, diagnósticos cuantitativos sobre la situación de las mujeres en cada país de la región y un análisis comparado, mediante su proyecto Mujeres Latinoamericanas en Cifras (1995). Actualmente cuenta con un proyecto sobre “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina”³⁹ que aborda la ciudadanía, el desarrollo local y el nuevo conocimiento, considerando al género como un eje transversal, aunque el análisis de la documentación en línea no muestra estudios específicos bajo esa perspectiva.

La información analizada permite afirmar que la corriente de pensamiento feminista y desde la perspectiva de género en el tema que nos ocupa, se ha desarrollado principalmente en el marco de instituciones multilaterales, con la participación de las feministas en la producción conceptual y analítica. Las desigualdades de género son relevantes para comprender los procesos de gobernabilidad que aspiran a la consolidación democrática, pero no ha sido un tema de investigación al cual el movimiento feminista y de mujeres le haya dado prioridad. Al respecto, Sofía Montenegro expresa que:

“El tema de la gobernabilidad apareció con el proceso de transición a la democracia en América Latina de la mano de los organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y a través de consultores internacionales, que promovieron una visión ‘estandarizante’ y con poco asidero en el terreno. Este liderazgo de los organismos internacionales ha estado vinculado históricamente con las reformas administrativas para la modernización del aparato estatal en América Latina, cuyas visiones han impregnado los programas de cooperación al desarrollo.” (respuesta a cuestionario, 19 octubre 2009).

La documentación analizada tiende a señalar que la gobernabilidad democrática es un concepto complejo, dinámico e histórico que puede ser entendido como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para dirigir los asuntos de un país a todos los niveles. Desde una perspectiva de género, se expresa que la gobernabilidad democrática exige una revisión profunda sobre los conceptos de democracia y pluralismo, así como una reflexión acerca del concepto de ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social.

En este contexto, la teoría de género, como instrumental analítico aplicado para explicar el lugar de las mujeres y los hombres en la sociedad, integra además los principios jurídicos fundamentales de igualdad y no discriminación. Tal como señalan Bareiro y Echauri (2009)⁴⁰, la producción de conocimientos en esa perspectiva, propia del feminismo, incorpora la ciencia política masculina utilizando los trabajos de autores como Giovanni Sartori, Norbert Lechner o Boaventura de Souza Santos para argumentar sobre la democracia y la igualdad en el debate contemporáneo. Ello propicia reflexiones sobre la democracia y la gobernabilidad democrática por parte de intelectuales feministas reconocidas, como Virginia Vargas de Perú, Virginia

³⁹ <http://www.flacso.org/programas-y-proyectos/gobernabilidad-y-convivencia-democratica-en-america-latina/>

⁴⁰ Bareiro, Line y Echauri, Carmen. “Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Documento de trabajo”. Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. España, 15 y 16 de junio, 2009. AECID, PNUD, UNIFEM.

Guzmán y Patricia Provoste de Chile o Clyde Soto y María Molinas del Paraguay, entre muchas otras.

El ya citado estudio de Guzmán, desarrolla la trama institucional para la igualdad de las mujeres, explicitando cómo el cambio en las relaciones entre ambos sexos amplía las bases de sustentación democrática de la gobernabilidad, al integrar en los grandes debates, en la institucionalidad y en la construcción de nuevas reglas, la experiencia y la superación de los problemas derivados de la desigualdad de género. Aborda a su vez, los temas de gobernabilidad desde la perspectiva de un actor específico, el movimiento de mujeres, que actuando en esos contextos de cambio ha contribuido de manera sustantiva a la democratización de las sociedades y a la generación de nuevas institucionalidades responsables de la formulación de políticas públicas para la igualdad de género.

La documentación revisada también enfoca el debate sobre la democracia, la gobernabilidad democrática y el género, como el desafío de identificar tensiones y puentes entre las definiciones habituales de democracia –como un sistema político constituido por instituciones representativas– y los aportes que el feminismo hace cuestionando las dicotomías, replanteando la frontera entre lo privado y lo público y extendiendo la noción de democracia al interior de las familias. Desde la perspectiva de género se plantean interrogantes acerca de si una democracia limitada al aspecto electoral significa un avance en la posición de las mujeres, considerando las persistentes limitaciones de ellas en el uso de su tiempo, así como de sus capacidades y libertades para ingresar en el mundo de la democracia y la gobernabilidad⁴¹.

Los procesos electorales han sido propicios para que el movimiento de mujeres analice las instituciones y políticas públicas, construyendo además propuestas consensuadas, lo cual se ha dado en casi todos los países de la región. Los procesos electorales en sí mismos han sido también objeto de seguimiento analítico y con cierta continuidad para algunos países, como puede verse en la página web de la Articulación Feminista MARCOSUR⁴².

Finalmente, un ámbito de análisis en materia de gobernabilidad democrática es la relación entre ésta y la transformación social, de adecuación de marcos jurídicos y de actuación estatal para la igualdad. Son ya clásicos los estudios realizados por la Development Alternatives with Women for a New Era y la Red de Educación Popular entre Mujeres (DAWN-REPEM)⁴³. Evangelina García Prince de Venezuela y Roxana Volio de Costa Rica⁴⁴, coinciden en la relevancia de este tipo de legislación como mecanismo de operatividad de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como herramienta para el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la institucionalidad democrática. El IIDH⁴⁵ ha desarrollado algunos estudios desde

⁴¹ Ver las ponencias del “Seminario internacional sobre gobernabilidad democrática e igualdad de género” (Chile, 1 y 2 de diciembre, 2004), particularmente la de Sonia Montañón.

⁴² www.muieresdelsur.org.uy

⁴³ Taylor, Vivian (comp), *About women's powers and wisdom*, REPEM/DAWN, Montevideo, 2000.

⁴⁴ También Mariela Arce y Urania Ungo, de Panamá y Ana Hidalgo de Costa Rica. Ver: *Legislación para la Igualdad en América Latina*. IIDH, 2008. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_819498281/Legislacionigualdad.doc

⁴⁵ Ibidem. Bajo la coordinación académica de Torres, se realizó un primer proceso de investigación en el año 2003, siendo el énfasis la articulación e incidencia de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en la aprobación

una perspectiva de derechos, pero sin alcanzar todavía niveles de profundidad e interrelación suficientes con respecto a la gobernabilidad.

4. Identificación de Estrategias y Mecanismos para El Cambio

4.1 Actuación en múltiples espacios

Como pocos movimientos sociales en América Latina y el Caribe, las mujeres de la región han sabido moverse simultáneamente en distintos espacios, nacionales e internacionales: comunidades rurales, barrios populares urbanos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), universidades y centros de investigación, medios de comunicación; conferencias regionales o mundiales organizadas por organismos multilaterales o por gobiernos.

4.2 Modelo organizativo adecuado a la globalización

Igual que en otras partes del mundo, el movimiento feminista nació en pequeños grupos de reflexión y acción; aún cuando fue formando sus propias instituciones y muchas iniciativas lograron estabilidad, los grupos como tales continúan sin ser grandes. Sin embargo, el moverse en redes (nacionales, temáticas, regionales e internacionales) ha permitido trascender las propias agrupaciones y lograr proyección de gran impacto. Interesa señalar que el movimiento feminista y amplio de mujeres no está integrado solo por personas que pertenecen a esos grupos; en muchos casos, feministas ocupan distintos cargos en instituciones y organizaciones de todo tipo, sin cortar los vínculos con el movimiento.

El signo del movimiento feminista es su autonomía y alrededor de la autonomía se han producido importantes conflictos que tuvieron su auge en la segunda mitad de los años 90. Posiblemente ahora esté ya bastante superado el debate, pero es relevante rescatarlo para significar que ni el movimiento feminista, ni el movimiento amplio de mujeres, son una estructura compacta. Seguramente siempre habrá nuevas tensiones y conflictos que, sin embargo, no han paralizado ni el avance en la producción de conocimientos, ni la expansión de mujeres organizadas, ni la capacidad de ser interlocutoras de una multiplicidad de organizaciones e instituciones en diferentes espacios.

4.3 Vocería de propuestas de transformación profunda de la sociedad

El movimiento feminista, principalmente, se ha convertido en un movimiento que pone en agenda pública los temas sobre la democracia y las políticas públicas, sobre los derechos humanos, que hace denuncias, que es parte del los sectores que luchan por la vigencia de los derechos sociales y al mismo tiempo, tiene propuestas de transformación cultural.

De manera creciente las feministas son escuchadas por otros sectores, a veces para apoyarlas y otras para condenarlas. En ese sentido, es relevante mirar cómo han sido capaces de levantar temas como la despenalización del aborto y aguantado los ataques de grupos fundamentalistas

de la legislación para la igualdad. Posteriormente, en el 2006, la investigación focalizó en el impacto que estas leyes propician, en tres ámbitos: legislación, políticas públicas e institucionalidad.

religiosos, muy especialmente católicos. Pero al mismo tiempo, pueden sentarse a dialogar con los obispos en las Comisiones de la Verdad⁴⁶ o a la hora de hacer convocatorias alrededor del respeto a los resultados electorales, por ejemplo.

4.4 El eterno aprendizaje

El aprendizaje es parte de la práctica feminista y nunca termina. En cierta manera parecería que si perdieran la disposición de aprender, pasarían a formar parte de los sectores poco dispuestos a la crítica y la revisión autocrítica. Ese aprendizaje se da de múltiples maneras. La primera y muy relevante desde el inicio del movimiento, ha sido la producción de conocimientos. En parte se la ha utilizado como argumentación para un proyecto de ley o de acción, o para planes de igualdad e inclusive para marcar la diferencia en materia de derechos de las mujeres en el litigio internacional⁴⁷. Sin embargo, desde el feminismo se ha reivindicado la investigación y la producción simbólica como cuestiones fundamentales para el cambio cultural y la lucha contra el patriarcado, aunque no puedan aplicarse inmediatamente.

Reflexión, experimentación, iniciativas de las que nuevamente se extraen lecciones, al igual que de los análisis sobre la aplicación de una política o de una ley que el mismo movimiento propuso. En muchos casos, el haber detectado efectos no queridos o limitados en relación a un determinado problema, ha llevado a cambios en las propuestas o a nuevas propuestas. En esa práctica se ha aprendido también a monitorear rendiciones de cuentas, como en el caso de la elaboración y presentación de los denominados Informes Sombra al Comité CEDAW, sobre la implementación de la Convención por parte de los Estados.

5. Hacia una Agenda Básica de Investigación: Conclusiones y Recomendaciones

Si bien el concepto de gobernabilidad democrática ha sido utilizado más por organismos multilaterales, tanto estos organismos como la investigación feminista han abordado los temas asociados o incluidos con la gobernabilidad. El debate sobre la democracia, la gobernabilidad democrática y el género presenta el desafío de identificar tensiones y puentes entre las definiciones habituales de democracia –como un sistema político constituido por instituciones representativas– y los aportes que el feminismo hace cuestionando las dicotomías, replanteando la frontera entre lo privado y lo público, y extendiendo la noción de democracia al interior de las

⁴⁶ Organismos no jurisdiccionales de investigación, creados con la finalidad de determinar violaciones a los derechos humanos producidas durante situaciones de violencia interna, para ayudar a las sociedades afectadas a enfrentarse con su pasado, superar las profundas crisis y traumas ocasionados por la violencia vivida, y evitar que tales hechos se repitan en el futuro.

⁴⁷ El litigio internacional, estratégico y mediante casos emblemáticos, ha sido un ámbito de trabajo de varias organizaciones y redes de mujeres, muy especialmente del Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM). Ver: CLADEM. *Sistematización de experiencias en litigio internacional*. Octubre 2009.

<http://www.cladem.org/espanol/novedades/Sistematizaci%C3%B3n%20de%20experiencias%20en%20litigio%20internacional.pdf>

familias y en general a la vida privada. Busca también identificar escenarios de diálogo con las políticas públicas para facilitar la transversalidad del análisis de género⁴⁸.

Desde la perspectiva de género se plantean interrogantes acerca de si una democracia limitada al aspecto electoral significa un avance integral en la posición de las mujeres, considerando la persistencia de las situaciones de desigualdad o discriminación que limitan el ejercicio de sus capacidades y libertades de manera plena. Tomando en cuenta que los derechos políticos se restringen a tres manifestaciones (el derecho a votar y a ser elegido o elegida, el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el derecho a tener acceso a la función pública)⁴⁹, la consideración de la ciudadanía -como la participación y representación activa de todos los sectores de la población en la construcción de decisiones que tienen que ver con la conducción de la sociedad en que viven-, permite ir más allá en la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica⁵⁰.

La gobernabilidad democrática se ha conceptualizado desde diversas perspectivas teóricas y políticas, y sus características principales se han descrito con énfasis diversos, aunque se comparte la necesidad de fortalecer la capacidad de representación y negociación de la ciudadanía frente a la autoridad reconocida y legítima del poder político, tal como se ha señalado en este documento. Como sintetizan Bareiro *et al*, la gobernabilidad democrática es el ejercicio del poder representativo conforme a reglas decididas según procedimientos de soberanía popular y pluralismo, con mecanismos de inclusión, participación ciudadana y rendición de cuentas que posibiliten el acuerdo con las instituciones y organizaciones con poder en la sociedad.

Por su parte, Guzmán expresa que un sistema de gobernabilidad democrática es aquel que permite que las normas y reglas sean producto de la participación, la deliberación, la confrontación de intereses y modelos mentales entre actores que tienen en cuenta no solo sus derechos e intereses, sino también la estabilidad y avances en el orden global. El núcleo central de la gobernabilidad es la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad; si se deja de lado a la mitad de la población no se está logrando el objetivo. Se evidencia entonces, que es imprescindible avanzar en un pensamiento sobre gobernabilidad democrática—instituciones públicas y ciudadanía de las mujeres.

Esto lleva a la necesidad de agudizar los enfoques de investigación en análisis más precisos sobre el impacto de las políticas públicas y de la institucionalidad de género. Igualmente sigue siendo insuficiente el estudio (y también la intervención) para incluir la perspectiva de género en los procesos de reforma de otros sectores públicos, aunque puede afirmarse que en el ámbito de

⁴⁸ Montaña, Sonia. “El buen gobierno desde una perspectiva género”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Paridad de género y representación política en América Latina y el Caribe”. CEPAL y SERNAM. Chile, 5 y 6 de octubre, 2006. <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/1/26661/Sonia.pdf>

⁴⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención CEDAW, artículo 7.

⁵⁰ Ver por ejemplo: Ríos Tovar, Marcela (editora), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA/FLACSO/Catalonia, Santiago, 2008; y Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras), *Mujeres y política en América Latina*, Heliasta, Buenos Aires, 2008.

la justicia es donde se han hecho mayores esfuerzos de investigación, particularmente en relación con la violencia hacia las mujeres⁵¹.

La investigación sobre los mecanismos para la participación política de las mujeres cuenta con un desarrollo considerable. Sin embargo, tomando en cuenta estudios específicos sobre la credibilidad de la democracia⁵² o resultados de las investigaciones sobre la implementación de las cuotas, resulta evidente el cuestionamiento a la calidad de la representación. Si bien ello concierne a la representación que ejercen hombres y mujeres, para el caso de las últimas y aun considerando la existencia de estudios exploratorios y cualitativos en la materia, se requiere investigar más detenidamente sobre el ejercicio del liderazgo por parte de las mujeres en los puestos de representación popular o en cargos públicos de toma de decisiones o en los propios partidos políticos o en los sistemas de integración regional; en muchos casos, se utiliza a las mujeres como extensión de la estructura de poder de los hombres. La incorporación de las mujeres en las estructuras políticas y de toma de decisiones es un tema de igualdad y de derechos humanos, aunque ello no necesariamente produce mayor calidad de la gobernabilidad desde una perspectiva de género.

Podría decirse que la investigación ha apuntado a cuatro grandes campos temáticos, los cuales continúan vigentes, pero que amerita afinar el análisis tomando en cuenta aspectos poco explorados o menos desarrollados en el estado de la investigación sobre gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres. Se presentan a continuación recomendaciones, estructuradas según campo temático:

Democracia, derechos humanos e igualdad y no discriminación

- Continua vigente la dicotomía entre lo público y lo privado, así como entre lo productivo y reproductivo. Si bien estas relaciones han sido analizadas y cuestionadas, son ejes insoslayables del debate de género que influye en la ciudadanía y en el ejercicio del poder por las mujeres, donde la estructura social, política y económica de la sociedad afecta su acceso a oportunidades básicas y al desarrollo de capacidades. Las mujeres modifican su situación, pero ¿han sido equivalentes las transformaciones por parte de los hombres en la redistribución de tareas y poderes en el ámbito privado? Cómo ello continúa afectando el acceso a las oportunidades básicas y al desarrollo de capacidades de las mujeres, así como el ejercicio de su liderazgo y ciudadanía, lo cual se profundiza en razón de la situación socioeconómica y considerando las diferencias étnicas, de raza o de etapa del ciclo de vida. Dicho de otra manera, es necesario analizar con mayor atención los cambios generados en la división sexual del trabajo y de poderes en el ámbito privado, incluyendo efectivamente si hubo cambios en las responsabilidades masculinas. En ese sentido, se requiere incorporar las cuestiones raciales, étnicas y de ciclo de vida a estos estudios y también, a los específicos sobre las mujeres, a fin de evidenciar las desigualdades entre ellas y las repercusiones de la confluencia de discriminaciones.

⁵¹ Un ejemplo de ello es: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. 2007. CIDH, OEA.

⁵² Por ejemplo, los estudios de opinión pública de Latinobarómetro en 18 países de AL acerca de la democracia e informes respectivos de los años 1995 a 2008 <http://www.latinobarometro.org/>

- Estrechamente relacionado con lo anterior, la conceptualización y práctica sobre la democracia, el debate sobre la representación de los intereses de la ciudadanía, la democracia participativa e igualitaria, son fundamentales para la inclusión de las mujeres en el espacio público. Se argumenta que el ejercicio de la democracia implica la libertad del sujeto; si las mujeres no cuentan con autonomía, difícilmente pueden hacer visible su identidad en el espacio público y por ende, mucho menos incorporar sus temas e intereses o liderar acciones en ese sentido⁵³.
- El Comité CEDAW, con base en los informes oficiales y de la sociedad civil respecto a la implementación de la Convención, ha emitido más de 59 observaciones (también conocidas como recomendaciones) a los Estados de 19 países de América Latina y los 9 países anglófonos del Caribe, desde 1982 a 2008. Estos abordan asuntos en los cuáles se evidencian déficit en materia de igualdad y no discriminación (participación política, derechos sexuales y derechos reproductivos, acceso a la justicia, institucionalidad para la igualdad de género, entre otros), siendo necesario una revisión analítica que permita determinar las tendencias y desafíos en materia de derechos humanos de las mujeres en la región. Esto permitirá a su vez, la elaboración de recomendaciones y propuestas de trabajo para la acción –considerando los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, sociedad civil- que inclusive facilitaría contar con una “guía” para la formulación de planes nacionales concretos de trabajo y sus correspondientes mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Estrechamente vinculado con la protección internacional y nacional de los derechos de las mujeres, en el marco de las obligaciones asumidas por los Estados en los instrumentos de derechos humanos generales y específicos, se encuentra el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los Comités de tratados de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los Estados arrastran deficiencias en el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas en la materia; por otro lado, las acciones en ese sentido por parte de las organizaciones de mujeres y del propio movimiento feminista, son limitadas o no se realizan de manera sostenida. El desarrollo mediante la investigación -de análisis por país y comparativos-, respecto a las recomendaciones emitidas y el estado de su cumplimiento, acompañado por indicadores que faciliten el monitoreo y la rendición de cuentas, constituirían herramientas útiles para la labor de los actores estatales y entidades públicas, así como del movimiento de mujeres.

Participación y representación social y política de las mujeres y ejercicio de su ciudadanía

- La profundización de estudios cualitativos sobre el ejercicio del liderazgo por parte de las mujeres en los puestos de representación popular o en cargos públicos de toma decisiones o en los partidos políticos o en la Presidencia de la República ¿produce mayor calidad de la gobernabilidad desde una perspectiva de género? ¿hacen o no la diferencia, durante su gestión, en materia de igualdad o de garantía de derechos para las mujeres? ¿qué obstáculos y desafíos enfrentan en el ejercicio del poder y cómo manejan el poder? ¿cuáles son las nuevas prácticas de exclusión hacia las mujeres, considerando el acoso político como otro

⁵³ Bareiro *et al.* *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 54. CEPAL. 2004.

mecanismo de ejercicio de la violencia⁵⁴? Sobre esto último, la realización de estudios que documenten las experiencias de acoso político a mujeres en puestos de elección popular, que contribuyan a colocar en la agenda pública estas situaciones.

- Directamente relacionado, interesa también reiterar algunos vacíos en cuanto al conocimiento sobre los procesos de democratización interna de los partidos políticos bajo consideraciones de igualdad y no discriminación hacia las mujeres, el acceso de las mujeres a los puestos partidarios, los mecanismos internos para la implementación de las cuotas consagradas en la legislación electoral o las disposiciones estatutarias sobre cuotas en los partidos que cuentan con ellas, aunque la legislación electoral del país no las contemple. Pero no puede limitarse a si hay o no mujeres en los partidos, resulta relevante hacer una revisión crítica de la actuación de las mujeres en los mismos y si su presencia ha significado alguna transformación en el partido (enfoque particularmente interesante en momentos de crisis, como el vivido en Honduras).
- Otro ámbito de acción donde se dificulta contar con información, es respecto a la participación y representación de las mujeres en las organizaciones sociales y gremiales. En muchos países el debate de las feministas se da en gran parte en ámbitos de confluencia con organizaciones sociales mixtas (un sitio privilegiado de encuentros y desencuentros es el Foro Social Mundial).
- Un aspecto sobre el cual puede encontrarse documentación -pero que ha sido poco abordado por la investigación- son los conflictos en el movimiento feminista, sus alianzas con otros movimientos, las diferentes visiones estratégicas para el establecimiento de alianzas y pactos políticos. Podría ser relevante revisar estos temas en casos de crisis como los que se dieron en Perú, Argentina, Ecuador y Honduras.
- En Costa Rica, en marzo de 2009, se aprobaron reformas al Código Electoral que consignan la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) y el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer) en las nóminas de elección. Este mecanismo se aplicará por primera vez en las elecciones municipales del año 2010, siendo una oportunidad propicia para la realización de un estudio de caso que dé cuenta de la labor de los partidos políticos y del propio sistema electoral para garantizar esta norma.

La institucionalidad de la igualdad de género en el Estado y en los sistemas de integración regional

- Los mecanismos nacionales de la mujer (ministerios, institutos, secretarías, según las distintas denominaciones en cada país) ¿cuentan con la voluntad política de los Gobiernos y las condiciones (de jerarquía en la estructura del Estado y de recursos humanos y financieros) para el desarrollo eficaz de sus competencias rectoras en materia de igualdad y de políticas públicas entre mujeres y hombres en la institucionalidad del Estado? Si la

⁵⁴ Al respecto es importante llamar la atención sobre los recientes acontecimientos en México, donde mujeres electas como diputadas han renunciado a sus puestos, facilitando el ascenso al cargo de los hombres electos como sus suplentes. El acoso político fue una preocupación de la X Conferencia regional de la mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL. Quito, 2007) y sobre el tema, en Bolivia y Ecuador se han presentado proyectos de ley.

igualdad y la no discriminación son obligaciones del conjunto de las instituciones públicas y de los Poderes del Estado ¿ello se considera en los procesos de reforma (en curso o en los que podría darse) del Estado y en los programas de gobernabilidad? Estas son materias de investigación todavía pendientes de profundizar y analizar desde los intereses de las mujeres. Es relevante además, dar continuidad a los trabajos de Virginia Guzmán, que examina no sólo la gobernabilidad como tal, sino la gobernabilidad misma de las políticas de igualdad y de las instituciones, consideradas como una trama institucional y no como una institución única.

- El estudio de la dimensión de género en los procesos de integración regional, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamérica (SICA), la Caribbean Community (CARICOM), la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) ¿se considera la dimensión de género en la conformación de escenarios de negociación, en la presencia (y ausencia) de actores sociales, en los temas y las agendas, en la institucionalidad interna?⁵⁵

Las políticas públicas (nacionales y/o locales) para la igualdad en el marco de un Estado de Derecho

- Se requiere agudizar los enfoques de investigación en análisis más precisos sobre el impacto de las políticas públicas y de la institucionalidad de género en la disminución de la brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad real, mediante el desarrollo de análisis cualitativos e indicadores que relacionen aspectos cuantitativos con cualitativos.
- Respecto a la relación entre la gobernabilidad democrática y la transformación social, de adecuación de marcos jurídicos y de actuación estatal para la igualdad, considerando la legislación para la igualdad entre mujeres y hombres existente en 9 países de la región. ¿Se cumple o no esta legislación y qué mecanismos de monitoreo y evaluación existen para medir su implementación? ¿Este tipo de leyes tiene impacto en la aprobación de otra legislación positiva, en el fortalecimiento de la institucionalidad y en la definición de políticas públicas de Estado (nacionales, descentralizadas, sectoriales)? ¿La legislación es una herramienta para el movimiento feminista y de mujeres en función del cambio social para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho? ¿contribuye a la gobernabilidad?

El movimiento feminista en sus distintas vertientes como actor privilegiado en el impulso del cambio

- El movimiento feminista ¿realiza los cambios culturales o impacta en otros y otras para que cambien? ¿Cómo influye en la gobernabilidad democrática? Es absolutamente clave tomar en cuenta que se debe conocer más acerca de las feministas, sus agendas políticas diferentes, sus puntos de acercamiento programático y en la acción. En un continente que

⁵⁵ Por ejemplo, de manera reciente, el SICA está incursionando en la temática mediante diagnósticos y propuestas para la institucionalización de la transversalidad de género en el sistema de integración, así como para la adopción de acuerdos en la materia y sobre derechos económicos y políticos de las mujeres por parte de los Presidentes centroamericanos.

no ha rendido homenaje a sus sufragistas, resulta necesario conocer críticamente a un actor social que no responde a los cánones de las organizaciones piramidales, pero que ha tenido importantes avances y también derrotas.

Anexo 1: Mujeres en los Parlamentos de América Latina y el Caribe

**Cuadro 1: Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres en países con cuotas
América Latina y Caribe hispano**

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		2010	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	38,5%	35,2%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	25,4%	47,2%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	8,8%	12,3%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	38,6%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	32,3%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	18,0%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	26,2%	19,5%
Panamá	8,0% (1996)	---	8,5%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	12,5%	15,6%
Perú	11,0% (1996)	---	27,5%	---
República Dominicana	12,0% (1996)		19,7%	3,1% (2006)

**Cuadro 2: Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres en países sin cuotas
América Latina**

Países	2002		2010	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Chile	12,5%	4,0%	14,2%	13,2%
Colombia	12,0%	8,8%	8,4%	11,8%
El Salvador	9,5%	---	19,0%	---
Guatemala	8,8%	---	12,0%	---
Nicaragua	20,6%	---	20,7%	---
Uruguay	12,1%	9,6%	15,2%	12,9%
Venezuela	9,7%	---	18,6%	---

Fuente Cuadro 1 y 2: datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 30 de abril de 2010 en: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (visitado: 30 mayo 2010).

Cuadro 3: Mujeres en los parlamentos. Caribe angloparlante

Países	2009	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Antigua y Barbuda	10,5%	29,4%
Barbados	10,0%	33,3%
Belize	---	38,5%
Guyana	30,0%	---
Jamaica	13,3%	14,3%
Saint Kitts and Nevis	6,7%	---
Saint Vincent and the Grenadines	21,7%	---
Suriname	25,5%	---
Trinidad y Tobago	26,8%	41,9%

Fuente: datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 30 de abril de 2010 en: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (visitado: 30 mayo 2010).

Nota: Haití es el único país del Caribe francoparlante que cuenta con cuotas, ascendiendo la representación de mujeres a 4,1% en la Cámara de Diputados y a 6.9% en el Senado.

Cuadro 4: Poder local: representación de las mujeres en América Latina y Caribe hispano

Países	Poder local 2008	
	Alcaldesas electas	Concejales electas
Argentina	10,0%	n.d.
Bolivia	6,1%	13,3%
Brasil	7,3%	12,6%
Chile	12,2%	21,1%
Colombia	9,0%	14,5%
Costa Rica	11,1%	43,4%
Ecuador	5,9%	31,7%
El Salvador	8,4%	80,5%
Guatemala	1,8%	8,8%
Honduras	6,7%	17,5%
México	4,6%	27,4% (2006)
Nicaragua	8,6%	24,0%
Panamá	9,3%	9,9%
Paraguay	6,0%	29,9%
Perú	2,7%	27,8%
República Dominicana	11,9%	27,1%
Uruguay	0,0%	17,1%
Venezuela	7,2%	18,2% (2006)

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. <http://www.cepal.org/oig/adiciones/>. No disponibles: n.d (visitado 30 enero 2010).

Nota: No se encontraron datos disponibles sobre el poder local en el Caribe anglófono. En el Observatorio de la CEPAL solamente aparecen datos de Jamaica (alcaldesas electas 7,1%, 2008; concejalas electas 16,3%, 2007) y los estudios de INSTRAW no incluyen Caribe anglófono. Existen referencias en algunos documentos de las conferencias regionales sobre la mujer de CEPAL, pero no cuadros o series.